

# VU Research Portal

## Schaal in beschouwing

van Schoonhoven, R.

2019

### **document version**

Publisher's PDF, also known as Version of record

### **document license**

Other

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### **citation for published version (APA)**

van Schoonhoven, R. (2019). *Schaal in beschouwing: Over het belang van zicht op schaalgrootte in het onderwijs*. Commissie Fusietoets Onderwijs.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

# SCHAAL IN BESCHOUWING

Over het belang  
van zicht op  
schaalgrootte  
in het onderwijs



Prof. dr. R. van Schoonhoven

# **SCHAAL IN BESCHOUWING**

Over het belang van zicht op  
schaalgrootte in het onderwijs

Het essay *Schaal in beschouwing* is geschreven op verzoek van de Commissie Fusietoets Onderwijs (CFTO) voor haar afscheidssymposium ‘School en schaal’ op 14 januari 2019

© 2018 by Prof. dr. R. van Schoonhoven, *bijzonder hoogleraar Onderwijsrecht*,  
*Vrije Universiteit Amsterdam*

Uitgave: Commissie Fusietoets Onderwijs (CFTO)  
Vormgeving: Studio Tint, Den Haag  
Druk: Drukkerij Van Deventer, 's-Gravenzande

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

December 2018

# INHOUD

1	Introductie	5
2	De fusietoets in het primair en voortgezet onderwijs	9
3	Schaal in stelling	17
	<i>Stelling 1</i> Schaalgrootte in het primair en voortgezet onderwijs mist referentiepunten	17
	<i>Stelling 2</i> De regulering van schaal ligt decentraal	19
	<i>Stelling 3</i> Medezeggenschap vergt investeren in vertrouwen	21
	<i>Stelling 4</i> De instandhouding van specifieke schoolsoorten in alle regio's is niet gegarandeerd	25
	<i>Stelling 5</i> De instandhouding van het openbaar onderwijs ligt in handen van stichtingen	28
	<i>Stelling 6</i> Bestuurlijke relaties in de regio worden complexer	30
	<i>Stelling 7</i> De bestuurlijke schaalvergroting in het funderend onderwijs gaat door	33
4	Schaal in beschouwing	35
	<i>Literatuur</i>	39



# 1 INTRODUCTIE

Onderwijs is onmiskenbaar van groot belang in mensenlevens. Het zorgt voor overdracht van kennis en ervaring, en voor overdracht van waarden en normen die we in onze gemeenschap van belang vinden. Met onderwijs kom je verder in het leven. Daar gaan we van uit. En daarom organiseren we het onderwijs in ons land in scholen, dicht bij het ouderlijk huis, en zoveel mogelijk ‘van onderop’. In bestuurlijke termen gesteld: ons onderwijsbestel draagt een sterk decentraal karakter, omdat dat past bij de door ons gekoesterde vrijheid van onderwijs, en omdat bewezen is dat het zo werkt.

## *Een decentraal onderwijsbestel*

De overheid faciliteert dit decentrale bestel. Uitgaande van de opdracht uit de Grondwet, dat de overheid aanhoudend zorg dient te dragen voor onderwijs, zorgt zij voor én voldoende openbaar onderwijs ‘in een genoegzaam aantal scholen’ én voor bekostiging voor bijzonder onderwijs waar dat gewenst wordt gevonden. Het decentrale bestel is daarmee ook een dual bestel, dat naar behoefte neutraal openbaar onderwijs garandeert en tegemoet komt aan de wens van gemeenschappen om bijzonder onderwijs te baseren op een bepaalde levensbeschouwelijke richting.<sup>1</sup> Via een systematiek die ook wel wordt aangeduid als ‘het plan van scholen’ wordt ervoor gezorgd dat in heel het land voldoende scholen beschikbaar zijn – openbaar en bijzonder – waar leerlingen in de leeftijd tot 16 à 18 jaar naartoe kunnen. Waarbij overigens wel budgettaire grenzen worden gehanteerd en dus niet ál het decentraal gewenste aanbod wordt bekostigd. Zo moet bij het starten van een nieuwe school worden aangetoond dat er voldoende leerlingen voor zijn, en van scholen die te lang te weinig leerlingen tellen, wordt de bekostiging stopgezet.

De overheid zorgt voor een onderwijsbestel waarin scholen beschikbaar, oftewel toegankelijk zijn en waarbinnen ouders en leerlingen in beginsel iets te kiezen hebben. Daartoe worden regels en bekostigingsvoorwaarden opgenomen in onderwijswetten, zoals in de Wet op het primair onderwijs

---

1 Openbare scholen en scholen op grond van een richting kunnen ook uitgaan van een specifiek pedagogisch-didactisch concept, zoals Dalton, Montessori of Jenaplan. Aan deze differentiatie wordt in dit essay omwille van de leesbaarheid voorbijgegaan.



(WPO) en de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). Met die bepalingen stelt de wetgever kaders voor ons onderwijsbestel en wordt voorzien in scholen waaruit gekozen kan worden.

### *Rechtspersonen houden de school in stand*

Nu is dit niet het hele verhaal. Want zoals ik ook wel eens aan studenten uitleg: ‘een school is geen juridische entiteit’. Uiteraard kunnen we ‘de school’ wel aanwijzen als gebouw, als werkverband van professionals, als educatieve eenheid en gemeenschap van ouders, leerlingen, leraren en schoolbestuur.<sup>2</sup> Maar niet als eenheid die in het maatschappelijk verkeer zelf handelingen kan verrichten. In dat decentrale onderwijsbestel zijn er kortom ‘dragers’ nodig voor de school. In bestuurlijk en juridisch opzicht hebben we het dan over rechtspersonen: publiekrechtelijke bestuursorganen, verenigingen, stichtingen, coöperaties, kerkelijke rechtspersonen.<sup>3</sup> Het zijn deze rechtspersonen die de scholen in stand houden.

Van oudsher was in deze bestuursvormen overigens het duale karakter van ons bestel goed terug te zien: we kenden enerzijds het college van burgemeester en wethouders (B en W) als integraal bestuur van het openbaar onderwijs, en anderzijds de verenigingen, kerkgenootschappen en stichtingen in het bijzonder onderwijs. Door een samenloop van omstandigheden, waaronder de uitbouw van het lokale onderwijsbeleid van de gemeente, is deze dualiteit van bestuursvormen langzaam maar zeker aan het verdwijnen.<sup>4</sup> Het bestuur van het openbaar onderwijs is verzelfstandigd ten opzichte van het college van B en W en meestentijds ondergebracht in – privaatrechtelijke – stichtingen voor openbaar onderwijs. En ook in het bijzonder onderwijs heeft de stichtingsvorm in de achterliggende decennia een opmars gekend. Ruim zeventig procent van de schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs is tegenwoordig een stichting; een kwart is qua

2 In dit essay wordt omwille van de leesbaarheid de term schoolbestuur gehanteerd; doorgaans wordt daarmee tevens bedoeld: het bevoegd gezag conform de onderwijswetten.

3 M.F. Nolen, *De bestuurder in het onderwijs: De juridische positie van de bestuurder in vijf onderwijssectoren*. Den Haag: Boom Juridisch 2017.

4 Medio jaren '90 geïnitieerd door het Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing. *Gezamenlijke richtinggevende uitspraken met betrekking tot de gewenste ontwikkelingen in de bestuurlijke verhoudingen in primair en voortgezet onderwijs*. Uitgegeven door het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, mei 1994.

rechtspersoonlijkheid een vereniging, coöperatie of kerkelijke rechtspersoon; en hooguit nog een procent is een publiekrechtelijke rechtspersoon.<sup>5</sup> Kortom, de meeste scholen worden tegenwoordig in stand gehouden door privaatrechtelijke rechtspersonen. Dit betekent dat zij hun bestuurlijk handelen niet alleen richten naar de specifieke voorschriften uit de onderwijswetten, maar ook naar de algemene bepalingen uit het Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, i.c. het rechtspersonenrecht.

### *Geen grens aan groei*

Zoals gezegd, de wetgever stelt kaders waarbinnen een voldoende beschikbaar en voldoende gevarieerd aanbod tot bloei kan komen; daarvoor worden de onderwijswetten gebruikt. In die regelgeving worden *minimumnormen* voor de omvang van scholen gehanteerd, zoals gezegd en begrijpelijkerwijs, vanuit de motivatie om enige greep te houden op de Rijksbegroting. De regelgeving stelt echter geen getalsmatige normen aan de *maximale* omvang van ‘de school’ omdat die beslissing in ons decentraal ingerichte onderwijsbestel nu eenmaal aan het schoolbestuur wordt overgelaten. Evenmin schrijft de wet- en regelgeving voor hoeveel ‘scholen’ een rechtspersoon maximaal in stand mag houden. Eenmaal opgenomen in ‘het plan van scholen’ en voor bekostiging in aanmerking gebracht, kan de school in beginsel tot onbeperkte omvang groeien. En de rechtspersoon die de school in stand houdt, kan in beginsel een onbeperkt aantal scholen onder zijn hoede nemen; de onderwijswetten noch het Burgerlijk Wetboek stellen daar een maat aan. Schaalgrootte wordt in dat opzicht in ons primair en voortgezet onderwijs niet van overheidswege gereguleerd.

### *Over dit essay*

Dat de maximale omvang van scholen en hun besturen niet wordt gereguleerd, betekent niet dat schaalgrootte in het onderwijs niet de aandacht heeft van de wetgever. Integendeel, in de afgelopen tien jaar is een duidelijke poging ondernomen tot een dergelijke centrale regulering van ‘schaal’, en wel door de invoering van een fusietoets. Inmiddels weten we dat aan die poging gedurende deze kabinetsperiode voor het primair en voortgezet onderwijs

---

5 M.F. Nolen, *De bestuurder in het onderwijs: De juridische positie van de bestuurder in vijf onderwijssectoren*. Den Haag: Boom Juridisch 2017.

waarschijnlijk een einde gaat komen. Wat echter niet betekent dat ‘de schaal van scholen’ er niet meer toe zou doen of – als ware het een taboe – onbesproken moet blijven. Daarom wil ik u verderop in dit essay enkele stellingen voorleggen. Niet om de discussie over de (on)wenselijkheid van een fusietoets over te doen, want dat debat is aan anderen. Wel als stof tot nadenken en teneinde de discussie te stimuleren over het belang van een beleid voor de schaalgrootte in het onderwijs.

Nog een opmerking vooraf over de afbakening van dit essay. De goede lezer heeft uit deze inleiding reeds kunnen opmaken dat dit essay vooral handelt over de regulering van schaal in het primair en voortgezet onderwijs. Alleen waar relevant, bijvoorbeeld in vergelijkende zin, komen het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs aan de orde. De focus in het essay ligt echter volledig op het primair en voortgezet onderwijs.<sup>6</sup>

---

6 Aan dit essay is medio december 2018 de laatste hand gelegd; ontwikkelingen nadien zijn niet meer verwerkt.

## 2 DE FUSIETOETS IN HET PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS

Voordat ik de stellingen aan u voor leg, wil ik toch nog even terug naar die poging tot regulering van de schaal van de school in het primair en voortgezet onderwijs: de fusietoets. Immers: voordat we gaan discussiëren, kan het verstandig zijn kennis te nemen van wat op dit vlak is gebeurd.

### *Schaalvergroting heeft ook nadelen*

Het verhaal over de fusietoets in het onderwijs begint in 2005. De Onderwijsraad signaleerde dat de schaalvergroting in het onderwijs – jarenlang van overheidswege gestimuleerd – wellicht te sterk had doorgezet.<sup>7</sup> Want de schaalvergroting bracht naast voordelen ook nadelen, zoals een grotere afstand tussen ouders, leerlingen en personeel enerzijds en de schoolbesturen anderzijds, en minder mogelijkheden voor deze belanghebbenden om invloed uit te oefenen op het beleid. Tevens signaleerde hij het risico van monopolievorming in het onderwijs: te zeer zou in bepaalde regio's de zeggenschap van één of enkele schoolbesturen de boventoon kunnen gaan voeren, hetgeen beperkingen met zich mee kon brengen voor de variëteit in het aanbod en de keuzevrijheid voor ouders, leerlingen en studenten.

De Onderwijsraad stelde onder meer voor dat besturen hun fusievoornemens in het vervolg ter toetsing zouden moeten voorleggen aan de minister. De Onderwijsraad herhaalde zijn pleidooi voor waakzaamheid met betrekking tot keuzevrijheid en variëteit van het onderwijsaanbod in 2008.<sup>8</sup> Daar voegde hij nog een derde punt aan toe, te weten het belang van legitimatie, oftewel het belang van draagvlak voor en betrokkenheid bij de school. De aanbeveling luidde ook dat er een borg moest komen op de keuzevrijheid door het invoeren van een fusietoets en een fusie-effectrapportage. Tevens stelde hij voor in te zetten op versterking van de medezeggenschap, horizontale verantwoording en het stimuleren van betrokkenheid van ouders, leerlingen en personeelsleden bij de school, teneinde het toenemende legitiमतietekort in onderwijsorganisaties terug te dringen.

---

7 Onderwijsraad, *Variëteit in schaal*. Den Haag: Onderwijsraad 2005.

8 Onderwijsraad, *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs. Waarborgen voor keuzevrijheid en legitimatie*. Den Haag: Onderwijsraad 2008.

### *De komst van de fusietoets*

Het vervolg is – bijna letterlijk – geschiedenis: de adviezen van de Onderwijsraad vielen in politiek opzicht in goede aarde. In een motie werd de regering opgeroepen meer te doen aan het bevorderen van *de menselijke maat* in het onderwijs en voorstellen te doen voor een fusietoets.<sup>9</sup> Daarop volgde de beleidsreactie van bewindspersonen.<sup>10</sup> Aangegeven werd dat het streven is de menselijke maat in het onderwijs te bevorderen door onder meer de medezeggenschap bij fusies te versterken, een fusietoets in te voeren en door het uittreden van scholen uit schoolbesturen (de-fusie) mogelijk te maken. Tot het laatste kwam het niet, maar wel kwam het tot een fusietoets en versterking van de medezeggenschap. Zo werd een wetsvoorstel tot invoering van de fusietoets bij het parlement ingediend en in januari 2011 als hamerstuk in de Eerste Kamer aangenomen.<sup>11</sup> De Wet fusietoets in het onderwijs trad vervolgens per 1 oktober 2011 in werking.<sup>12</sup>

In lijn met dit beleid werd een ministeriële regeling gemaakt, waarin de werkwijze rond en criteria van de fusietoets tot in detail waren uitgewerkt.<sup>13</sup> En er werd een Commissie Fusietoets Onderwijs (CFTO) ingesteld, die de minister over de ingediende fusieaanvragen ging adviseren.<sup>14</sup>

In het kader van dit essay voert het te ver om de (vele) details van toets en criteria verder uit te schrijven; daartoe kan de lezer desgewenst de regeling in kwestie zelf bestuderen. Hier volstaat het aan te geven dat de hoofdlijn als volgt luidde:

- schoolbesturen dienden een aanvraag tot fusie in – van een school of schoolbestuur – bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), die de aanvraag, als deze volledig was, doorgeleidde naar de CFTO;
- de aanvraag diende onder meer te bevatten: a) de fusie-effectrapportage, b) verklaringen van instemming van de (gemeenschappelijke) medezeg-

9 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 135, 11.

10 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 135, 16.

11 *Kamerstukken II* 2008/09, 32 040, 1-3. Het voorstel is op 26 januari 2010 met algemene stemmen aangenomen door de Tweede Kamer. De Eerste Kamer heeft het voorstel op 25 januari 2011 zonder stemming aangenomen.

12 *Stb.* 2011, 95; inwtr. *Stb.* 2011, 388.

13 Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs, *Stcrt.* 2011, 13592.

14 Oorspronkelijk op grond van de Regeling, later o.b.v. een separaat Instellingsbesluit Adviescommissie fusietoets in het onderwijs, *Stcrt.* 2013, 11141.

genschapsraden met het fusie-voornemen en c) het advies van de burgemeester en wethouders van de betreffende gemeente(n);

- de CFTO kwam vervolgens op grond van de criteria uit de regeling tot een advies aan de minister, waarbij de vraag leidend was of er sprake was van een significante belemmering van de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod in termen van richting en pedagogisch-didactische aanpak; voor de beantwoording waren getalsmatige criteria in de regeling opgenomen; als sprake was van een significante belemmering, dan keek de commissie nog naar de vraag of deze kon worden gerechtvaardigd door de omstandigheden, bijvoorbeeld het risico van een faillissement en/of langdurig kwalitatief ondermaats onderwijs? Als van dergelijke omstandigheden echter geen sprake was, dan adviseerde de CFTO de minister de goedkeuring aan de aanvraag te onthouden.

#### *Wijzigingen na 2011*

De werkwijze rond en de criteria van de toets zijn overigens, zoals u waarschijnlijk wel weet, in de loop der jaren veranderd.<sup>15</sup> In 2014 is de regeling naar aanleiding van een motie gewijzigd, zodanig dat – kort samengevat – in regio's waar sprake was van meer dan vijftien procent leerlingendaling de CFTO geen advies meer hoefde uit te brengen. In 2015 is het praktijkonderwijs uit de fusietoets gehaald. Met de – mijns inziens enigszins curieuze – onderbouwing dat deze schoolsoort per definitie kleinschalig is georganiseerd en derhalve nauwelijks van invloed is op de menselijke maat in het onderwijs.<sup>16</sup> Ten slotte is in 2017 besloten dat in het primair en voortgezet onderwijs enkel nog de grootste en meest complexe fusies toetsplichtig blijven. Alle andere fusievoornemens moeten nog wel gemeld worden aan DUO, maar worden niet meer getoetst. De fusietoets blijft nog overeind voor het speciaal onderwijs en intersectorale fusies; de toets op fusievoornemens in het mbo wordt in 2017 verplaatst van de CFTO naar de Commissie macrodoelmatigheid mbo (CMMBO).

---

<sup>15</sup> CFTO, *Jaarverslag 2017*. Den Haag: CFTO 2018.

<sup>16</sup> *Kamerstukken II 2014/15*, 34 146, 1-3.

### *Aantallen fusies in het primair en voortgezet onderwijs*

Op de recente beleidsvoornemens voor de toets kom ik zometeen terug. Daaraan voorafgaand is het goed nog te melden dat de CFTO al met al in de periode 2011-2018 ruim tweehonderd fusieaanvragen heeft behandeld (zie tabel 2.1).

Dit aantal van tweehonderd is overigens niet gelijk aan het feitelijk aantal fusies in deze periode. Want mede door de veranderingen in de regeling zijn tussen 2011 en 2018 lang niet alle fusies in het onderwijs aan de CFTO voorgelegd. De meeste fusies waren namelijk scholenfusies in het primair onderwijs die binnen één schoolbestuur plaatsvonden; deze fusies waren ook in de jaren 2011-2014 niet toetsplichtig.<sup>17</sup> Na de opeenvolgende wijzigingen van de regeling zijn vervolgens steeds minder fusieaanvragen aan de CFTO voorgelegd.

Tabel 2.1 Aantal door CFTO behandelde fusieaanvragen 2011-2018<sup>18</sup>

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Totaal
Primair onderwijs	10	20	26	21	25	13	11	2	128
Speciaal onderwijs	0	1	2	2	5	2	5	1	18
Voortgezet onderwijs	2	2	7	2	3	2	1	0	19
Middelbaar beroepsonderwijs	1	0	0	1	1	0	3*	0	6*
Intersectoraal	1	4	4	14	4	4	4	4	39
Totaal CFTO	14	27	39	40	38	21	22	7	208

\* waarvan 2 door CMMBO

17 Zie W. van Casteren e.a., *Evaluatie Wet fusietoets*. Eindrapport. Nijmegen: ResearchNed 2015, p. 21.

18 Bron: CFTO, *Jaarverslag 2017*. Den Haag: CFTO 2018; voor 2018 aangevuld met cijfers van CFTO/DUO.

Op basis van tellingen van de CFTO en ResearchNed is mijn beeld dat het feitelijk aantal fusies in het primair en voortgezet onderwijs tussen 2011 en 2018 minimaal rond de vijfhonderd moet hebben gelegen, waarvan dan het merendeel institutionele fusies oftewel het samengaan van scholen binnen één schoolbestuur.<sup>19</sup>

### *Doorwerking*

Heeft de ommekomst van de fusie-effectrapportage en de fusietoets nu enig effect gehad? Heeft het de schaalvergroting in het onderwijs een halt toegevoerd? Hoewel het materiaal schaars is, kunnen we er wel iets over zeggen. Want twintig jaar geleden, dus in 1999, waren er in het *primair onderwijs* **2161** schoolbesturen en 7067 scholen. Een gemiddelde school telde destijds 218 leerlingen. In 2017 waren er **1039** schoolbesturen en 6893 scholen; de school heeft nu gemiddeld 222 leerlingen.<sup>20</sup> Anders gezegd: in twintig jaar tijd is in het primair onderwijs vooral sprake geweest van *bestuurlijke schaalvergroting*; de gemiddelde omvang van een school is vrijwel gelijk gebleven.

Voor het voortgezet onderwijs is het plaatje iets anders. In die zin dat het aantal schoolbesturen in die twee decennia niet is gehalveerd, zoals in het primair onderwijs, maar met slechts zo'n vijftien procent is gedaald tot 338 in 2017; het gemiddeld aantal leerlingen per school is in die periode echter wel gestegen van **970** tot **1522**. Het lijkt erop dat in deze sector de schaalvergroting vooral op *schoolniveau*<sup>21</sup> heeft doorgezet.

In het evaluatieonderzoek dat ResearchNed in 2015 uitvoerde naar de fusietoets wordt geconstateerd dat niet valt te zeggen dat de invoering van de fusietoets tot een trendbreuk heeft geleid.<sup>22</sup> Hetgeen nu, van enige afstand gezien, ook niet zo verwonderlijk klinkt, nu we weten dat de meeste fusies ook in de beginjaren van de toets niet toetsplichtig waren en de regeling na 2014 nog herhaaldelijk is versoepeld, waardoor een groeiend aantal fusies werd vrijgesteld van de toets.

---

19 CFTO, *Jaarverslag 2017*. Den Haag: CFTO 2018. W. van Casteren e.a., *Evaluatie Wet fusietoets. Eindrapport*. Nijmegen: ResearchNed 2015, p. 21.

20 Met inbegrip van het speciaal basisonderwijs en speciaal voortgezet onderwijs.

21 Lees: op niveau van het brinnummer, hetgeen niet uitsluit dat de ontwikkeling van het gemiddelde leerlingenaantal op nevenvestigingen/dislocaties (niet beschikbaar) een ander beeld laat zien.

22 Zie W. van Casteren e.a., *Evaluatie Wet fusietoets. Eindrapport*. Nijmegen: ResearchNed 2015, p. 24.



*Centraal botst met decentraal*

In dit evaluatieonderzoek is ook gekeken naar de inhoud van de regelgeving en hoe deze door het onderwijsveld is ervaren. De conclusie van de onderzoekers in 2015 is dat de regeling een te ambigu karakter draagt – ‘op sommige onderdelen open en op andere onderdelen weer strikt van aard’ –, niet altijd aansluit op de noden ter plaatse, en dat de toepassing van de regeling mede daardoor in het veld veel weerstand oproept. De onderzoekers adviseren te komen tot een fundamentele heroverweging ‘waarbij zou moeten worden gezien hoe de wet- en regelgeving zo kan worden ingericht dat partijen op lokaal en regionaal niveau optimaal kunnen samenwerken, en het toetskader meer focus heeft op wat echt de risicogevallen zijn voor de menselijke maat en keuzevrijheid.’

Overigens signaleerde de CFTO in 2012 en in 2015 eveneens dat de toets en de regeling moesten worden aangepast. Zo stelde de commissie onder meer voor te komen tot duidelijker normen ten aanzien van schaalgrootte, de voorlichting over de toets in het onderwijsveld te intensiveren, en de positie van gemeenten en medezeggenschapsraden bij fusiebesluiten te versterken.<sup>23</sup> Mijn beeld is dat de commissie met deze signalen aangaf dat de toets en de regeling als zodanig in wetstechnisch opzicht verbetering behoeften, maar ook dat dit wettelijk kader alléén op termijn niet effectief kon zijn. Immers, een ‘effectieve omgang met schaalvergroting (vraagt) om zowel de fusietoets als een bijpassend flankerend schaalbeheersingsbeleid.’<sup>24</sup> En zoals we nu weten, is het tot dat laatste door omstandigheden feitelijk niet gekomen.

In de inleiding zei ik al: ik ga in dit essay niet de discussie over de (on)wenselijkheid van de fusietoets overdoen. En dus ook niet over tot een ‘aanvullende evaluatie’ van de regeling. Het hiervoor aangehaalde onderzoek van ResearchNed is immers al afdoende duidelijk. Wel wil ik opmerken dat – nu terugkijkende en dat is, zoals u weet, altijd vrij eenvoudig – de regeling wellicht te sterk uitging van één centraal en uniform reguleringskader, en daarmee te weinig aansloot bij ons sterk decentraal georiënteerde onderwijs-

23 CFTO, *Tussentijdse evaluatie fusietoets in het onderwijs*. Den Haag: CFTO 2012. CFTO, *Praktijkervaringen 2011-2015 van de Commissie Fusietoets Onderwijs en voorstellen tot verbetering*. Den Haag: CFTO 2015.

24 CFTO, *Praktijkervaringen 2011-2015 van de Commissie Fusietoets Onderwijs en voorstellen tot verbetering*. Den Haag: CFTO 2015, p. 14.

bestel, dat uitgaat van variëteit en differentiatie, en waarin beslissingen over schaal in beginsel behoren tot het domein van schoolbesturen i.c. de rechtspersonen. Om deze discrepantie te overbruggen zijn dan wel tijdens de rit de nodige aanpassingen doorgevoerd, overigens niet alleen in de regeling maar ook in de werkwijze van de commissie, maar die mochten uiteindelijk niet baten.

*Afschaffing van de toets in het primair en voortgezet onderwijs*

Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III uit 2017 meldt: ‘De fusietoets in het basisonderwijs wordt geschrapt. In het voortgezet onderwijs wordt de fusietoets bij krimpproblematiek geschrapt. De fusie-effectrapportage en de inspraak van de medezeggenschap blijven behouden.’<sup>25</sup> In het voorjaar van 2018 heeft minister Slob in een brief aan de Tweede Kamer zijn voornemens uiteen gezet. Hij schrijft het volgende: ‘Dit kabinet wil ruimte geven aan schoolbesturen in het funderend onderwijs om hen zo in staat te stellen het onderwijsaanbod goed en toekomstbestendig vorm te geven. Daarvoor zijn proactief handelen en samenwerking tussen besturen noodzakelijk. Dat is echter nog niet altijd vanzelfsprekend. Het afschaffen van de fusietoets in het funderend onderwijs is een belangrijke stap in de goede richting. Een zorgvuldig afgewogen fusieproces blijft gewaarborgd door het behoud van de fusie-effectrapportage en het instemmingrecht van de medezeggenschap.’<sup>26</sup>

De aangekondigde afschaffing van de toets als zodanig wordt vooral in de context geplaatst van de demografische krimp in het onderwijs. Minder leerlingen op scholen betekent namelijk dat scholen en hun besturen meer dan voorheen moeten gaan samenwerken, teneinde in regio’s een voldoende dekkend onderwijsaanbod overeind te houden. Deze boodschap wordt door de minister in het betreffende Kamerdebat over zijn voornemens, in juni 2018, herhaald. Kort en goed zegt hij in het debat: ‘...in het kader van de krimp en vanwege het feit dat alle bureaucratie rondom fusietoetsen heel vertragend werkte bij het goed kunnen acteren, is dit uiteindelijk wat in deze tijd moet gaan gebeuren. Dan kunt u zeggen “maak het dan wat eenvoudiger”, maar hier is een wat andere keuze gemaakt.’<sup>27</sup>

25 Bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 34 700, 34, p. 11.

26 *Kamerstukken II* 2017/18, 31 293, 390.

27 *Kamerstukken II* 2017/18, 31 293, 407.

In de zomer van 2018 heeft een internetconsultatie plaatsgevonden op het ontwerp-wetsvoorstel tot afschaffing van de fusietoets in het funderend onderwijs. Samengevat heeft het voorstel tot doel ‘schoolbesturen meer ruimte te geven om de lokale samenwerking op te zoeken en gezamenlijk in de regio een toekomstbestendig onderwijsaanbod te realiseren en daarbij de keuzevrijheid van leerlingen en ouders kunnen blijven borgen, zonder dat de minister hier nog in zal treden. Verregaande samenwerking tussen schoolbesturen is in sommige situaties noodzakelijk om een breed en divers onderwijsaanbod in stand te houden, bijvoorbeeld bij dalende leerlingenaantallen. Het biedt besturen bovendien mogelijkheden om kleinere scholen open te houden en zo het onderwijs voor de individuele leerling en leraar toegankelijk, herkenbaar en overzichtelijk te houden.’ In het ontwerp wordt de fusietoets als zodanig uit de WPO en WVO geschrapt; de verplichting om een fusie-effectrapportage op te stellen en deze te behandelen met de medezeggenschapsraad blijft gehandhaafd.

De Raad van State heeft inmiddels over het ontwerp geadviseerd; het wetsvoorstel zal naar verwachting begin 2019 bij de Tweede Kamer worden ingediend.

Overigens is vooruitlopend op de voorgenomen wetwijziging de regeling al per 1 augustus 2018 gewijzigd. De wijziging houdt in dat voor alle fusies in het primair en voortgezet onderwijs nu alleen de lichte toets van DUO van toepassing is; er worden sinds 1 augustus 2018 geen aanvragen meer voorgelegd aan de CFTO.

### 3 SCHAAL IN STELLING

Hoe verder met schaalgrootte in het primair en voortgezet onderwijs? Die vraag wordt opgeroepen door de ingezette koers de fusietoets als zodanig af te schaffen. Nogmaals: dat is een politiek besluit en de bespreking van de (on)wenselijkheid van die koers is aan anderen en niet aan mij. Maar los daarvan, in abstracto, komt met deze koers en op de drempel van een nieuw decennium bij mij deze vraag wel naar boven. Om het nadenken over een antwoord te stimuleren en wellicht een gesprek daarover aan te kunnen gaan, volgen hierna enkele stellingen die ik steeds voorzie van een korte toelichting. De stellingen zijn in een voor mij enigszins logische volgorde gezet, maar ze zijn, naar ik hoop, ook enigszins afzonderlijk van elkaar leesbaar.

#### *Stelling 1* SCHAALGROOTTE IN HET PRIMAIR EN VOORTGEZET

##### ONDERWIJS MIST REFERENTIEPUNTEN

In de introductie stipte ik het al aan: de overheid zorgt in ons land voor een adequaat voorzieningenniveau in het funderend onderwijs. Dit door het openbaar onderwijs te regelen en het bijzonder onderwijs van bekostiging te voorzien. De overheid steekt anders gezegd – zoals mijn collega Laemers aan de Vrije Universiteit Amsterdam het vaak treffend verwoordt – ‘de handen uit de mouwen’ om toegankelijk, beschikbaar primair en voortgezet onderwijs te realiseren. Dat volgt ook uit de opdracht die verankerd is in onze Grondwet. Diezelfde Grondwet zegt echter ook dat enige terughoudendheid geboden is. Want het geven van onderwijs is vrij. En als overheidsbekostiging beschikbaar komt, dan mag de overheid in ruil daarvoor vragen van het onderwijs om aan bepaalde normen te voldoen, maar die normen kunnen niet te ver gaan. De vrijheid van (in)richting van het bijzonder onderwijs moet worden gerespecteerd. Dus ook ‘handen op de rug’ als het gaat om overheidsbemoeienis. In lijn met deze principes kennen we, zoals al aange-stipt, een decentraal én duaal onderwijsbestel met ruimte voor particulier initiatief en dat evenzogoed voorziet in neutraal openbaar onderwijs.

#### *Geen bovengrens aan schaal*

Van het effectief reguleren van de maximale of optimale schaalgrootte in het primair en voortgezet onderwijs door de overheid is het dus tot op heden niet gekomen. Er zijn ondergrenzen als het gaat om leerlingenaantallen van

scholen (brinnummers), maar bovengrenzen zijn niet bepaald. Evenmin is in wet- of regelgeving omschreven dat schoolbesturen (bestuursnummers) slechts over een maximaal aantal brinnummers mogen beschikken.

En de vraag is uiteraard of dat überhaupt zou kunnen. Want dergelijke getalsmatige bovengrenzen zouden wel inhoudelijk beargumenteerd moeten worden. Immers, overheidsingrijpen in vrijheden, of: ‘sturing geven aan’, moet wel voorzien zijn van een inhoudelijke basis. En, zoals u weet, is er geen doorslaggevend bewijs aan te voeren voor het optimale of maximale leerlingenaantal van een school, noch voor een maximum aantal brinnummers per schoolbestuur.<sup>28</sup> Zo kennen we prima levenskrachtige kleine scholen die in stand gehouden worden door éénpitsbesturen. En we kennen zeer grote schoolbesturen, met schier ontelbaar veel brinnummers, die stuk voor stuk onderwijs van kwaliteit leveren. En voorbeelden van het omgekeerde (beblabberde kleine scholen van zieltogende éénpitters, slecht functionerende grote besturen met zwakke scholen) zijn er natuurlijk ook. Er is niet zoveel lijn in te trekken.

Tegen die achtergrond is het wellicht ook niet zo vreemd dat de minister heeft besloten de fictie van een centrale grip op schaalgrootte in het onderwijs los te laten door een streep te zetten door de fusietoets in het primair en voortgezet onderwijs. Zeker gelet op de feitelijk beperkte functie die de toets door de verschillende wijzigingen anno 2018 nog maar had.

### *Bakens voor navigatie*

Tegelijkertijd kun je zeggen dat er in het achterliggend decennium mét de toets en de regeling wel een soort referentiepunt bij fusievoornemens bestond. In ieder geval werd zo gestimuleerd dat bestuurders en belanghebbenden de (on)wenselijkheid van de fusie actief beargumenteerden. Men moest het voorgenomen besluit immers kunnen uitleggen aan een externe referent. Dat de toets en de regeling nu worden afgeschaft, betekent ook dat dat referentiepunt vervalt. En dat voelt wat mij betreft wel wat ongemakkelijk aan, alsof een lege ruimte over blijft waarin schoolbesturen en belanghebbenden bij de school nu geheel zelf moeten navigeren. Temeer daar dit

---

28 Voor een overzicht van relevant wetenschappelijk onderzoek, zie R. Portengen, *Beleidsdynamiek en schaalpolitiek. Opkomst van de menselijke maat in schaalbeleid?* Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2018, p. 23 - 39.

alleen voor het primair en voortgezet onderwijs gebeurt. De toets wordt immers gehandhaafd in het middelbaar beroepsonderwijs en in het hoger onderwijs, en evenzogoed in andere semipublieke sectoren als volkshuisvesting en de zorg.<sup>29</sup> Dus alléén een geheel vrije ruimte voor het primair en voortgezet onderwijs, zonder bakens, zonder externe referentiepunten. Is dat verstandig?

Is een equivalent denkbaar? Is het mogelijk om, zonder dat deze als regel, voorwaarde of verplichting gaan gelden, te komen tot bakens voor schaalgrootte in het funderend onderwijs? Waartoe alle kennis en denkkracht, die op dit vlak in de sector en in de wetenschap voorhanden zijn, worden benut om voor scholen en schoolbesturen relevante – kwantitatieve en kwalitatieve – referentiepunten te formuleren en uit te beelden in bijvoorbeeld grafieken en infographics?<sup>30</sup> Dit zijn natuurlijk retorische vragen, want ik denk dat dat kan. En de overheid kan zo'n traject volgens mij prima initiëren, want: 'handen uit de mouwen'. Verplichtend hoeft de uitkomst zeker niet te zijn, want: 'handen op de rug'.

#### *Stelling 2* DE REGULERING VAN SCHAAL LIGT DECENTRAAL

Beslissingen over de omvang van een school en de omvang van het schoolbestuur worden in ons onderwijsbestel decentraal genomen. Daarmee berust ook de verantwoordelijkheid over *de menselijke maat* in het primair en voortgezet onderwijs bij de schoolbesturen. Omdat we dat zo willen. Zo is er op het oog immers de garantie dat de besluiten in kwestie worden genomen door de mensen die de lokale en regionale omstandigheden en (on)mogelijkheden het beste kennen.

De komst en het afschaffen van de fusietoets heeft aan dit uitgangspunt niets veranderd. Het zijn de rechtspersonen die de scholen voor primair en voortgezet onderwijs in stand houden. Zolang zij in die hoedanigheid han-

---

29 Een fusie van woningcorporaties wordt ook in 2019 nog steeds beoordeeld door de Autoriteit woningcorporaties. In de zorgsector toetsen de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en de Nederlandse Zorgautoriteit (Nza) of door fusiebewegingen geen aanmerkelijke marktmacht ontstaat.

30 Zie bijvoorbeeld de infographics in *Onderwijs maak je samen* & De Brink Foundation, *The Dutch way in education. Teach, learn & lead the Dutch way*. Helmond: OMJS/De Brink Foundation 2018.

delen binnen de kaders van algemene wetgeving – i.c. Boek 2 BW – en de specifieke bepalingen uit de onderwijswetten naleven, kunnen zij ook als het om schaalgrootte gaat, vrij autonoom handelen.

*De best passende oplossing*

En dat is denk ik ook wat ons onderwijsbestel sterk maakt. Decentraal zoekt men de beste oplossing, dat is althans ‘driving force’. En doorgaans gebeurt dat door verstandige mensen. Dus als de onderwijswetten centraal voorschrijven dat bestuurlijke fusies eigenlijk niet meer kunnen, dan bedenkt men decentraal – omdat dat het beste lijkt voor de scholen, ouders en leerlingen – tóch een andere oplossing. Bijvoorbeeld door personele unies te formeren: de personen die deel uitmaken van schoolbestuur A zijn dezelfde personen die deel uitmaken van schoolbestuur B. Het rechtspersonenrecht sluit dat niet uit.

Soms is een centrale tegenzet dan, zoals in het mbo en hoger onderwijs is gebeurd, dat wordt bepaald dat leden van een college van bestuur niet tevens lid mogen zijn van een ander college van bestuur. Maar ook dan is er langs het rechtspersonenrecht een oplossing, bijvoorbeeld door het creëren van een koepelstichting of *holding*. Bestuurder X van instelling I is tevens bestuurslid van de koepelstichting, en dat geldt ook voor bestuurder Y van instelling II. Waarmee dan de constellatie die feitelijk wordt gewenst, decentraal wordt gerealiseerd.

*Een onderwijswet komt nooit alleen*

Hiermee is niet gezegd dat het ministerie van OCW of de Inspectie van het Onderwijs altijd even blij zijn met dit soort oplossingen. En mijn punt hier is ook niet om aan te geven dat dit wel of niet wenselijk, of toegestaan zou zijn. Het punt dat ik hiermee wil illustreren is dat, als we ervoor kiezen dat we de instandhouding van het onderwijs toevertrouwen aan decentrale rechtspersonen, en volgens mij is dat een prima uitgangspunt, dat dan ook geaccepteerd moet worden dat zij zich niet alleen richten naar de onderwijswetten, maar ook naar hetgeen mogelijk is volgens het reguliere rechtspersonenrecht.

Het gezichtspunt dat sturen op schaalgrootte, als men dat al zou willen, *enkel* via die onderwijswetten plaatsvindt, is kortom eenvoudigweg te beperkt. Verstandige bestuurders zoeken immers, als het nodig is, ook oplos-

singen langs andere wegen. En het rechtspersonenrecht maakt veel mogelijk.<sup>31</sup>

Juist daarom, omdat het niet wenselijk en niet mogelijk is om dit type decentrale beslissingen via enkel centrale *onderwijswetgeving* in te kaderen, ligt de kernverantwoordelijkheid omtrent de onderbouwing van beslissingen over schaalgrootte bij de bestuurders en toezichthouders in het onderwijs. Dat is geen kleine zaak. Waarbij ik mij dus ook voorstel dat de komende tijd, bij ontstentenis van een externe toets, onafhankelijke referentiepunten buitengewoon handig kunnen zijn (zie stelling 1).

### *Stelling 3* MEDEZEGGENSCHAP VERGT INVESTEREN IN VERTROUWEN

In lijn met het debat over het belang van de menselijke maat in het onderwijs is, zoals u weet, destijds niet alleen de toets op fusiebesluiten ingevoerd, maar is ook de fusie-effectrapportage geïntroduceerd. In dit document geeft het schoolbestuur een getalsmatige en inhoudelijke onderbouwing van het fusievoornemen en toont het aan dat het voornemen op voldoende draagvlak in en buiten de schoolorganisatie kan rekenen. Daarbij dient te worden aangetoond dat de relevante medezeggenschapsorganen instemming hebben verleend. Dit instemmingsrecht is ten tijde van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel fusietoets ingevoegd op grond van het amendement van Van Dijk c.s..<sup>32</sup> Voor het primair en voortgezet onderwijs is het instemmingsrecht verankerd in artikel 10 van de Wet medezeggenschap op scholen.<sup>33</sup>

### *Formele medezeggenschap is versterkt*

In het ontwerp-wetsvoorstel tot afschaffing van de fusietoets wordt voorgesteld de fusie-effectrapportage en het instemmingsrecht van medezeggen-

---

31 Het wetsvoorstel bestuur en toezicht rechtspersonen ligt ter behandeling voor in de Tweede Kamer (*Kamerstukken II* 34 491, 1-3 en 7) en is erop gericht de regeling voor bestuur en toezicht bij verenigingen, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen en stichtingen te verduidelijken. Zie voor een bespreking van het wetsvoorstel en de consequenties voor het onderwijs, C.H.C. Overes, 'Bestuur en toezicht bij rechtspersonen, mede in de semi-publieke en non-profit sector.' In: *Preadviezen Vereniging Handelsrecht* 2016.

32 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 040, 13.

33 Voor het mbo betreft het een instemmingsrecht van deelnemersraad en ondernemingsraad gezamenlijk; zie artikel 8a.1.5 van de Wet educatie en beroepsonderwijs (*Kamerstukken II* 2009/10, 32 040, 17).



schapsraden te handhaven. ‘Deze maatregelen garanderen dat leerlingen, ouders en leraren via de medezeggenschap in alle fasen van het besluitvormingsproces betrokken zijn. Ook kunnen zij wel of niet instemmen met een fusie, waardoor hun stem goed gehoord wordt.’<sup>34</sup>

De Onderwijsraad gaf ruim tien jaar geleden in algemene zin het signaal, dus niet alleen als het om besluitvorming over fusies ging, dat door schaalvergroting het legitimatietekort in het onderwijs toenam en dat het dus zaak was te investeren in betrokkenheid en versterking van medezeggenschap. Dat is sindsdien ook wel gebeurd: inmiddels kennen we onder meer de extra medezeggenschapsbevoegdheden bij fusies, en de aanvullende bevoegdheden én de aanpassing van de geschillenregeling bij de Wet versterking bestuurskracht. De wetgever erkent daarmee het belang van substantiële *checks & balances* op voor de school wezenlijke beslissingen door het schoolbestuur.

#### *De praktijk behoeft nog steeds verbetering*

Maar dan de praktijk. Uit onderzoeken komt naar voren dat medezeggenschap ook in andere sectoren dan het onderwijs beter kan functioneren. Aandachtspunten in het algemeen zijn:

- a) het tijdiger door de bestuurder beschikbaar stellen van informatie aan het medezeggenschapsorgaan;
- b) het dichten van de informatie- en kenniskloof tussen de bestuurder en het orgaan, vooral als het gaat over begrotingszaken en financieel beleid;
- c) het accent dat medezeggenschapsorganen vaak leggen op de functie van (arbeidsvoorwaardelijke) belangenbehartiging, uit te oefenen via de vastgelegde advies- en instemmingsrechten, waardoor de relatie met de bestuurder zich daarnaar gaat richten en de ‘horizontale dialoog’ niet meer zo goed mogelijk is, en
- d) het gegeven dat in het voortgezet onderwijs, mbo en hoger onderwijs de participatie van leerlingen en studenten achterblijft bij wensen en verwachtingen.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Betreft citaat uit de versie internetconsultatie d.d. 29-06-2018, p. 6.

<sup>35</sup> Zie o.a. P.F. van der Heijden e.a., *Medezeggenschap: ontwikkelingen in de 21e eeuw. Notitie juni 2012*. Den Haag: SER 2012; Onderwijsraad, *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad 2017; R. van Schoonhoven, *Voorzet voor een onderzoek naar versterking van de horizontale dialoog in het mbo (VU paper)*. Amsterdam: Vrije Universiteit

Deze aandachtspunten zijn over de jaren heen opmerkelijk stabiel. Het lukt ouders, personeel en leerlingen in het onderwijs kortom lang niet altijd om via medezeggenschap een welgemeend kritisch geluid naar voren te brengen. En lang niet alle besturen zijn in staat om – als dat kritische geluid er wel is – daar constructief mee om te gaan. De Inspectie van het Onderwijs signaleert bijvoorbeeld in het Onderwijsverslag 2014-2015 dat medezeggenschapsorganen in het onderwijs nog op zoek zijn naar een goede invulling van hun kritische functie. Zij krijgen volgens de Inspectie nog onvoldoende de gelegenheid om besturen tegen te spreken en invloed uit te oefenen op de besluitvorming.<sup>36</sup> Het blijkt voorts in de praktijk vaak lastig te kantelen. Zo laat het onderzoek naar medezeggenschapsverhoudingen in het voortgezet onderwijs van De Vijlder en anderen zien dat er een algemeen gevoel is ‘dat het beter kan en eigenlijk ook wel beter moet. Het is (...) opgevallen dat er een grote handelingsverlegenheid en gelijktijdig een bepaalde gelatenheid valt te bespeuren.’<sup>37</sup> Overigens signaleren deze onderzoekers ook dat bestuurders en leidinggevendenden vaak aangeven dat voor een verbetering eerst de wet moet worden gewijzigd, want de wet zou te beperkend zijn, en te weinig mogelijkheden bieden om medezeggenschap echt van de grond te krijgen. Ik denk niet dat ik dat pleidooi kan onderschrijven. Sowieso niet omdat de medezeggenschapswetgeving in het onderwijs in de afgelopen twintig jaar al herhaaldelijk is gewijzigd en – zoals opgemerkt – de aandachtspunten ook in het onderwijs door de tijd heen vrij stabiel zijn. Qua logica ligt het dan ook voor de hand de oplossing niet zozeer in het wettelijk kader te zoeken, maar eerder in verbetering van de verhoudingen tussen besturen en organen zelf. Gelet op de verantwoordelijkheden van het schoolbestuur vind ik het dan passend dat de schoolbesturen – waar nodig – daartoe het initiatief nemen, en blijvend gaan investeren in goede relaties

---

2018; J.A.P. Veringa & L. Schouten, ‘Ontwikkelingen in de governance van onderwijsinstellingen en de rol van medezeggenschap daarbij’. In: *RegelMaat*, 2016 (13), 1, p. 30-41; F. de Vijlder e.a., *Medezeggenschap onder het vergrootglas. Een themaonderzoek in het kader van de governance* VO. Nijmegen: HAN 2017; K. Vos & J.C. Looise, ‘Is er toekomst voor medezeggenschap?’ In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 2016, 2, p. 89-92.

36 Inspectie van het Onderwijs, *Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2014/2015*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2016.

37 F. de Vijlder e.a., *Medezeggenschap onder het vergrootglas. Een themaonderzoek in het kader van de governance* VO. Nijmegen: Hogeschool van Arnhem en Nijmegen 2017, p. 46.

met hun medezeggenschapsorganen. Want het schoolbestuur is eindverantwoordelijk voor de goede gang van zaken op en rond de school, en daar hoort het voorkomen of indien nodig het bestrijden van een legitimatietekort gewoon bij.<sup>38</sup> Dat geldt voor de medezeggenschapsverhoudingen in en rond de school in het algemeen, en in tijden van voorgenomen fusies in het bijzonder. Besturen die over lange tijd bezien inspraak en betrokkenheid serieus nemen, vertrouwen in de medezeggenschapsraad en daar in dat opzicht in investeren, zullen op dat draagvlak kunnen voortbouwen ten tijde van voorgenomen fusiebesluiten.

#### *Waar blijft straks de FER?*

Daarmee is echter de kous nog niet af, want ik wil, als het om fusies en medezeggenschap in het primair en voortgezet onderwijs gaat, nog wel twee aandachtspunten noemen voor de nabije toekomst.

Ten eerste: een punt waar ik ook gewoon nieuwsgierig naar ben: waar blijven straks de fusie-effectrapportages (FER's)? Deze documenten worden ook na afschaffing van de toets nog steeds opgesteld, waarbij het ontwerp-wetsvoorstel spreekt over een regeling waarmee het format voor de rapportages zal worden vastgesteld. Het schoolbestuur past dan straks dat format toe en legt het ingevulde exemplaar voor aan onder meer de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad of -raden. En dan? Als ik het ontwerp goed begrepen heb, hoeft de rapportage niet meer naar de CFTO en ook niet meer naar DUO. Dat begrijp ik, want de informatie wordt niet meer van rijkswege beoordeeld. Maar dit roept wel twee vragen op. Om te beginnen: hoe kan een medezeggenschapsraad straks weten of het format voorzien is van zinnige antwoorden? Relevant vergelijkingsmateriaal ontbreekt. De medezeggenschapsraad is niet in een positie, als bijvoorbeeld een CFTO, om de antwoorden te bezien in het licht van vele relevante kengetallen en kwalitatieve aspecten. Dus hoe kan de raad de informatie wegen? Het andere punt is dat de fusie-effectrapportages zo ook niet meer – al dan niet geanonimiseerd – op een landelijk punt worden gearchiveerd. Zo lijkt het erop dat een potentieel zeer waardevolle en eenduidige bron voor empirisch onderzoek naar fusiebewegingen in het primair en voortgezet onderwijs verloren gaat.

---

38 Zie voorts Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Van tweeluik naar driehoeken. Versterking van interne checks and balances bij semi-publieke organisaties*. Amsterdam: Amsterdam University Press 2014.

*Wie luistert naar 'voice' van betrokkenen?*

Ten tweede: wie in de afgelopen tijd enkele adviezen van de CFTO heeft gelezen, kan daaruit opmaken dat de commissie in een flink aantal gevallen ook een functie heeft gehad in het kader van het horen van de *voice* van betrokkenen.<sup>39</sup> In de zin dat door de gesprekken, die de commissie ter plaatse voerde, ook de zorgen van ouders en personeel voor het voetlicht konden worden gebracht. Zorgen die dan vaak niet zozeer inhielden dat men pertinent tegen het fusievoornemen was, maar wel dat men het schoolbestuur graag nog een aantal aandachtspunten wilde meegeven waarvan men de indruk had dat deze misschien niet voldoende op het netvlies van de bestuurders stonden. Zorgen dus vanuit *loyalty* aan de school of het schoolbestuur. Waar blijft deze modaliteit – het horen van *voice* – nu de aanvragen niet meer aan een platform van externen hoeven te worden voorgelegd? Hoe kan daarin worden voorzien? Is of wordt daarover nagedacht?

Ik kan mij zo voorstellen dat in dit opzicht in eerste aanleg een wezenlijke rol is weggelegd voor de interne toezichthouders, meestal raden van toezicht, die met fusievoornemens van bestuurders te maken krijgen. En dat zij zich actiever dan voorheen op de hoogte stellen van de opvattingen en mogelijke zorgen van ouders, personeel en leerlingen over de voornemens. Ik kan het mij ook voorstellen dat bij fusievoornemens de medezeggenschapsraden zich vaker dan voorheen gaan wenden tot bijvoorbeeld het Project Versterking Medezeggenschap<sup>40</sup> en/of de Landelijke geschillencommissie WMS (LCG WMS) om informatie in te winnen, maar vooral ook om het verhaal over de eventuele zorgen – voortkomend uit betrokkenheid – aan een relevant gremium voor te kunnen leggen.

*Stelling 4* DE INSTANDHOUDING VAN SPECIFIEKE SCHOOLSOORTEN  
IN ALLE REGIO'S IS NIET GEGARANDEERD

Dan een stelling die wordt ingegeven door een stukje van de argumentatie die aan de afschaffing van de fusietoets ten grondslag is gelegd. Hoewel wellicht enigszins ongemakkelijk, wil ik dit punt toch niet onbesproken laten omdat het punt mijns inziens sowieso van belang is in het kader van *manage-*

39 A. O. Hirschmann, *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard: Harvard University Press 1990.

40 Zie <https://www.infowms.nl/>.

*ment of expectations*, maar ook om te onderstrepen dat de verantwoordelijkheid van schoolbesturen, als het gaat om schaal, misschien ook wel iets verder gaat dan de eigen school.

*Middel en doel sluiten niet aan*

De argumentatie waar ik op doel, is dat door afschaffing van de toets schoolbesturen beter in staat zouden zijn om kleine scholen in krimpregio's in stand te houden.<sup>41</sup> Nu klopt dat argument strikt genomen en voor een deel wel, want een relatief kleine basisschool die door schoolbestuur A niet meer in stand kan worden gehouden kan – op grond van ‘de gemiddelde schoolgrootte regeling’ – door overdracht van de school aan of een bestuurlijke fusie met schoolbestuur B nog wel enige tijd overeind blijven. Maar ik betwijfel of de suggestie klopt die met deze argumentatie ook wordt gewekt, namelijk dat het mét afschaffing van de fusietoets met de spreiding en beschikbaarheid van ons onderwijsaanbod over het land allemaal wel goed komt. Middel (afschaffing van de toets) en doel (garanderen van bereikbaar aanbod) sluiten in deze argumentatie wat mij betreft niet op elkaar aan. Daarover het volgende:

Zoals gezegd regelt en faciliteert de overheid een adequaat niveau aan onderwijsvoorzieningen in ons land. De beslissingen over het in stand houden en/of fuseren van scholen respectievelijk besturen zijn aan de schoolbesturen. Zij beslissen mede op basis van rationele motieven, waarvan de ontwikkeling van het leerlingenaantallen een belangrijke component is.

Een voorbeeld. Stel dat er in een krimpregio op vijftien kilometer afstand van elkaar twee vmbo-scholen zijn met beroepsgerichte leerwegen. Beide scholen bieden beroepsgericht profiel Y aan; op school A wordt dit profiel – over twee leerjaren (klas 3 en 4) en in twee leerwegen (basis- en kader) – gevolgd door 28 leerlingen, en op school B ook. We hebben dan de situatie dat er strikt genomen acht klassen zijn ( $2 \times 2 \times 2$ ) van elk gemiddeld zeven leerlingen. U weet dat dit door beide scholen niet lang vol te houden is, aangezien de bekostiging uitgaat van – ongeveer – 1 leraar op 25 leerlingen.

---

41 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2017/18, 31293, 394. Met daarin een passage als: ‘Een bestuurlijke fusie kan ervoor zorgen dat scholen in stand worden gehouden zonder dat de scholen zelf samengevoegd worden. (...) Door het afschaffen van de fusietoets in het funderend onderwijs krijgen schoolbesturen nog dit jaar meer ruimte om gezamenlijk het onderwijs goed en toekomstbestendig vorm te geven.’

Meestal zoeken scholen eerst naar oplossingen zonder direct te gaan fuseren, zoals het samenvoegen van vakken, leerjaren en differentiëren in de klas, maar uiteindelijk is deze situatie ook mét dergelijke oplossingen structureel niet houdbaar. Een fusie is dan mogelijk een oplossing, maar alleen als die inhoudt dat 28 leerlingen ook van A naar B gaan, of andersom. Op één van de twee locaties vervalt dan feitelijk het vmbo-profiel Y.

Schoolbesturen in het voortgezet onderwijs hebben al enige tijd de mogelijkheid om over dit soort situaties met elkaar afspraken te maken in het kader van het regionaal plan onderwijsvoorzieningen (rpo). Vaak heeft men dan ook niet alleen de clustering, maar ook de uitruil van vmbo-profielen met elkaar besproken, zodat in ieder geval bij zowel A als B een bovenbouw-aanbod kan worden gegarandeerd en zonder dat sprake is van fusie.

*Afschaffen van de toets doet er eigenlijk niet zoveel toe*

Ik zie niet zo goed hoe *afschaffen* van de fusietoets in dit type situaties tot feitelijk meer of andere mogelijkheden leidt voor schoolbesturen om in krimp-regio's over de volle breedte alle vmbo-profielen in stand te houden. De toets stond immers eerder ook niet het maken van dergelijke afspraken in de weg; fusie was daarvoor helemaal niet nodig. Het afschaffen van de toets maakt kortom voor deze omstandigheid geen verschil; en het betekent in dit voorbeeld zeker niet dat zowel voor A als B het vmbo-profiel Y behouden blijft.

Eenzelfde casuïstiek kan worden geschreven over de instandhouding van specifiek aanbod in het (voortgezet) speciaal onderwijs en het praktijk-onderwijs. Ook dan sluiten verondersteld middel (afschaffen van de toets) en beoogd doel (het in stand houden van het aanbod bij teruglopende leerlingen aantallen) niet op elkaar aan.

En omgekeerd geldt dat dus ook, oftewel: *handhaven* van de fusietoets leidt niet tot een gegarandeerd aanbod, want ook dan moeten schoolbesturen rationele maatstaven hanteren als het gaat om de instandhouding van de school.<sup>42</sup> Structureel te weinig leerlingen levert nu eenmaal een financieel continuïteitsrisico op voor de andere scholen waar het bestuur ook verantwoordelijkheid voor draagt.

---

42 Waarbij dan overigens nog de interessante vraag is wat voor de instandhouding van dit type aanbod de verantwoordelijkheid is van het samenwerkingsverband passend onderwijs; deze vraag laat ik voor dit moment rusten.

Kortom, in de hiervoor aangehaalde argumentatie en vooral de suggestie die daarvan uitgaat, sluiten doel en middel niet op elkaar aan. De stelling kan wat mij betreft niet zijn dat door het afschaffen van de toets een adequaat voorzieningenniveau in heel het land is gegarandeerd.

*Dit vraagt om verder kijken*

Ook dit legt overigens een vrij zware verantwoordelijkheid bij het decentrale niveau, bij de onderwijsbestuurders in de regio. Want in feite zijn zij mét hun op de eigen organisatie gerichte beslissingen niet alleen ‘drager’ van de eigen scholen (brinnummers), maar óók van het voorzieningenniveau in het onderwijs, lokaal en regionaal. En dat vergt ‘verder kijken’ dan alleen de eigen organisatie, omdat alleen langs die lijn kan worden voorkomen dat de optelsom van beslissingen door individuele schoolbesturen op lokaal en regionaal niveau leidt tot – laten we zeggen – suboptimale uitkomsten. Het lijkt mij dan ook toe dat de komende tijd, en zeker in krimpregio’s, van schoolbesturen mag worden gevraagd om *met elkaar* scherp te kijken naar de instandhouding van leslocaties en specifiek aanbod in de regio. Rationeel beslissen kan in dat opzicht komende tijd óók inhouden dat men zich niet alleen verantwoordelijk weet en voelt voor de schaal van de eigen school en organisatie, maar ook voor die van andere besturen in de regio.

**Stelling 5    DE INSTANDHOUDING VAN HET OPENBAAR ONDERWIJS LIGT  
IN HANDEN VAN STICHTINGEN**

Deze stelling roept wellicht net als de voorgaande in eerste aanleg een wat ongemakkelijk gevoel op. Want het is – ook in tijden van krimp – de facto niet aan de rijksoverheid, i.c. de minister van OCW, om openbare scholen in stand te houden. Die opdracht is in ons bestel in beginsel belegd bij gemeenten en provincies. Maar hoe actief zijn deze lagere overheden als het gaat om die instandhouding?

*Marginale betrokkenheid gemeente en provincie*

Op hoofdlijn geldt het principe dat er in beginsel in elke gemeente openbaar onderwijs wordt aangeboden. Mocht dat niet zo zijn, dan kunnen ouders een verzoek daartoe indienen bij de gemeenteraad (primair onderwijs) of college van B en W (voortgezet onderwijs), die dan kan besluiten een basisschool op het plan van scholen te zetten respectievelijk dat voor de openbare

school voor voortgezet onderwijs bij het ministerie bekostiging wordt aangevraagd.<sup>43</sup> Mocht het college in het geval van het voortgezet onderwijs aan het verzoek geen gehoor geven, dan kunnen Gedeputeerde Staten en/of de minister de gemeente daartoe opdragen.

Is er eenmaal een school voor openbaar onderwijs, dan wordt deze zoals aangegeven in stand gehouden door een rechtspersoon, tegenwoordig dus meestal een stichting voor openbaar onderwijs. Die stichting besluit in situaties van teruglopende leerlingenaantallen indien nodig over fusie of opheffing.<sup>44</sup> Waarbij moet worden opgemerkt dat in het bestuur van de stichting een ‘overheersende invloed van de overheid’ moet zijn verzekerd, bijvoorbeeld door middel van het benoemen van leden van de raad van toezicht door de gemeenteraad. Afhankelijk van hoe de statuten van de stichting zijn vormgegeven, oefent de gemeenteraad derhalve een vorm van (in)direct toezicht uit op ook fusie- of opheffingsbesluiten. Het besluit als zodanig is echter aan het bestuur van de rechtspersoon.

*Instandhouding van de openbare school is aan de rechtspersoon*

Overigens zijn er voor de instandhouding van de openbare school, zoals u weet, ook andere mogelijkheden. Het is mogelijk een samenwerkingschool te maken, waarin openbaar en bijzonder onderwijs in één school worden aangeboden. En we kennen de figuur van het samenwerkingsbestuur: een schoolbestuur dat openbare én bijzondere scholen in stand houdt. Fusie of opheffing van de openbare school kan dus ook langs die wegen worden voorkomen.

Laat onverlet, en dat is het punt van deze stelling, dat de beslissing of men voor de instandhouding van het openbaar onderwijs links- of rechtsaf slaat, in ieder geval niet aan OCW is en – behoudens enkele uitzonderingen en een rol in de sfeer van het (indirecte) toezicht – ook niet meer zozeer aan het college van B en W, gemeenteraad en/of Gedeputeerde Staten. Ook in het

<sup>43</sup> Zie artikel 75 lid 2 WPO en artikel 66 WVO.

<sup>44</sup> De openbare basisschool kan alleen worden gesloten als de gemeenteraad over het voornemen is geïnformeerd; de gemeenteraad kan dan desgewenst besluiten de school weer in eigen beheer te nemen (integraal bestuur). Ook kan de openbare basisschool niet worden opgeheven wegens een te gering leerlingenaantal als binnen een range van tien kilometer geen andere openbare school beschikbaar is en er wel behoefte aan openbaar onderwijs bestaat (art. 153 lid 5 WPO).



openbaar onderwijs liggen deze beslissingen primair op het bordje van de rechtspersonen, feitelijk dus zeer decentraal. Met of zonder fusietoets.

*Stelling 6* BESTUURLIJKE RELATIES IN DE REGIO WORDEN COMPLEXER Mede door de krimp, maar zeker ook door andere beleidsprogramma's, worden de relaties die scholen en schoolbesturen in de regio te onderhouden hebben, in toenemende mate complex. Voor wie een indruk wil krijgen van alle typen verbanden die lokaal en regionaal aan de orde zijn, kan de *bouwtechnische schets van het regionale complex rond onderwijs en jeugd* raadplegen uit het advies van de Onderwijsraad over decentraal onderwijsbeleid.<sup>45</sup> Van de gemeente tot de huisarts, van het buurthuis in de wijk tot het Bureau Halt en de peuterspeelzaal: het zijn alle relaties en verbanden die bestuurders en schoolleiders in het onderwijs te onderhouden hebben. De tijd dat het bestuurlijke netwerk zich alleen beperkte tot de onderwijsvoorzieningen als zodanig ligt definitief achter ons. Schoolorganisaties en -besturen worden meer en meer geacht de school aan te sluiten op het netwerk van andere maatschappelijke en semipublieke voorzieningen. De educatieve functie houdt niet op bij de deur van de school, dat is althans de prevalerende gedachte.

#### *Intensivering van samenwerkingsrelaties*

We zien dit natuurlijk ook terug in verbreding van de functie van met name de basisschool. De wens op veel plaatsen is om over te gaan tot integrale kindcentra, tot een voorziening waarin voorschoolse educatie, onderwijs en soms ook naschoolse opvang aan elkaar worden verbonden en zo mogelijk organisatorisch worden geïntegreerd. Waarbij overigens diverse vraagstukken rijzen over bestuurlijk eigenaarschap, rechtspositie en medezeggenschap, maar dat – voor dit moment – terzijde.<sup>46</sup> In het voortgezet onderwijs zien we vergelijkbare vraagstukken ontstaan als het gaat om bijvoorbeeld

45 Onderwijsraad, *Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd. Agenda voor een landelijk beraad over de rol van gemeenten bij onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad 2018.

46 Zie voor een heldere uiteenzetting over deze vraagstukken: J. de Bruin & J. Streefkerk, 'Integraal, maar nog niet collectief. Over de arbeidsvoorwaardelijke positie van IKC-medewerkers.' In: R. van Schoonhoven & F. Brekelmans, *Onderwijs-cao's: robuust genoeg voor de 21e eeuw? Bundel ter gelegenheid van het VU symposium op 12 oktober 2018*. Amsterdam: Vrije Universiteit, p. 101-113.

intensieve samenwerking met sportverenigingen (sportklassen), culturele gezelschappen (theaterschool) en niet te vergeten aanbieders van stageplaatsen (leerbedrijven).

En dat is niet alles, want uiteraard ook in de onderwijswereld zelf worden samenwerkingen aangegaan. Om te beginnen de samenwerkingsverbanden passend onderwijs, die door de schoolbesturen worden opgericht en waarvan zij in bestuurlijk opzicht de eigenaar van zijn. De samenwerkingsverbanden hebben echter een eigen wettelijke taak te weten – samengevat – het zorgdragen voor een dekkend netwerk aan onderwijsbegeleiding, voor alle leerlingen die dat nodig hebben; daartoe beheren de verbanden een niet gering deel van de financiële middelen voor onderwijsondersteuning. Reden te meer voor de *founding fathers* van de verbanden, i.c. de schoolbesturen zelf, om in het oog te houden hoe de bestuurlijke relaties – waaronder die van het toezicht – zich in het verband ontwikkelen. ‘Achterover leunen’ is er in dat opzicht niet bij.

Verder, mede door de specifieke krimp in het beroepsonderwijs, worden schoolbesturen van scholen voor praktijkonderwijs en vmbo aangezet de samenwerking met onder meer het middelbaar beroepsonderwijs te intensiveren. Daar is ook vaak een didactisch belang, namelijk dat van de doorlopende leerlijn voor de leerling, aan verbonden, maar ontegenzeggelijk speelt bij die intensivering ook mee dat het nu eenmaal handiger is de getalsmatig steeds minder bezette, maar vrij kapitaalintensieve leslokalen voor beroepsgerelateerd onderwijs gezamenlijk in plaats van alleen te benutten. Het aangaan van deze samenwerking levert niet zelden eenzelfde type vragen op als bij het opstarten van integrale kindcentra, namelijk: wie is bestuurlijk eigenaar voor welk aanbod, en hoe zit het met de rechtspositie en medezeggenschap van het personeel?

#### *Extra dynamiek op komst?*

Kortom, dynamiek en complexiteiten te over. En de signalen zijn dat dit de komende jaren niet zal veranderen. Sterker nog, de kans is dat de bestuurlijke dynamiek en complexiteit toeneemt op het moment dat zich op het speelveld nieuwe aanbieders gaan melden. Het wetsvoorstel dat recent is ingediend bij de Tweede Kamer en dat *meer ruimte biedt voor nieuwe scholen* maakt het mogelijk dat in de toekomst ook scholen worden bekostigd die niet uitgaan van een richting zoals wij die nu nog kennen – openbaar of bijzon-

der – maar die zijn gebaseerd op een bepaald pedagogisch-didactisch concept of richting die nu nog niet voor bekostiging in aanmerking komen. Een belangrijke voorwaarde daarbij is dan wel dat het onderwijskundig plan<sup>47</sup> dat de school ten grondslag wordt gelegd, vertrouwen geeft dat het aan te bieden onderwijs kwalitatief aan de maat is. Mocht dit wetsvoorstel worden gerealiseerd, dan is niet uitgesloten dat schoolbesturen zich meer dan voorheen vergewissen van hetgeen ouders aan onderwijsaanbod wensen. Als zij dat namelijk vroeg op het spoor zijn, en daar binnen het reeds bestaande aanbod een plaats aan kunnen geven, bijvoorbeeld door op een bepaalde leslocatie of school daar zichtbaar ruimte voor te bieden, dan neemt de kans af dat zij lokaal of regionaal met een nieuwe bestuurlijke partner van doen krijgen. Even los van de vraag of de voorgestelde nieuwe systematiek rond het bekostigen van nieuwe scholen (on)wenselijk is, kan denk ik wel de verwachting worden uitgesproken dat, als het voorstel wet wordt, dit een nieuwe dimensie toevoegt aan de schoolbestuurlijke dynamiek en complexiteit op lokaal en regionaal niveau.

#### *Kunnen ouders nog een school besturen?*

Tegen deze achtergrond rijst echter wel de vraag of onder die omstandigheden het voor ouders mogelijk blijft om scholen te besturen. Nu zijn er nog scholen die in stand gehouden worden door een klassiek *vrijwilligersbestuur* bestaande uit ouders, al dan niet in de bestuursvorm van een coöperatie of vereniging.<sup>48</sup> Vaak éénpitters van bevlogen bestuurders die, naast hun full-time baan, ook nog eens veel vrije tijd spenderen aan het besturen van de school. Hoewel dit type scholen op papier en in de feitelijkheid nog steeds mogelijk is, zien we toch dat het ze veel moeite kost om overeind te blijven. Eenvoudigweg omdat niet volledig kan worden deelgenomen aan de veel-

<sup>47</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35050, 1-3.

<sup>48</sup> Hoeveel dat er nog zijn, is niet precies bekend. Op basis van onder meer gegevens van de Po-Raad weten we dat een kleine vijftig procent van de schoolbesturen in deze onderwijssector éénpitter is. Dit zijn echter niet onverkort vrijwilligersbesturen; het kunnen ook besturen zijn die bestaan uit één of meerdere professionele bestuurders ('leden van het college van bestuur'). Uit eerdere publicaties van onder meer de Inspectie van het Onderwijs is af te leiden dat het aantal ouders in schoolbesturen in rap tempo afneemt; zie Inspectie van het Onderwijs, *De kwaliteit van het bestuurlijk handelen in het funderend onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2013.

heid aan overleggen, die op bestuurlijk niveau plaatsvinden, omdat een staf-medewerker niet voorhanden is en/of omdat andere partners op lokaal niveau soms eenvoudigweg vergeten een uitnodiging te sturen. Het vergt kortom van juist deze bestuurders zeer veel inzet, kunst- en vliegwerk om de school in stand te houden. Het is daardoor niet ondenkbeeldig dat, indien op deze ontwikkeling niet wordt bijgestuurd<sup>49</sup>, het schoolbestuurlijk landschap over een kwart eeuw laat zien dat deze soort heeft opgehouden te bestaan.

*Stelling 7* DE BESTUURLIJKE SCHAALVERGROTING IN HET FUNDEREND ONDERWIJS GAAT DOOR

Er zijn vooralsnog geen redenen om aan te nemen dat, als het om de bestuurlijke schaalvergroting in het primair en voortgezet onderwijs gaat, we komend decennium een heel andere beweging gaan zien.

Nu zult u waarschijnlijk denken: ‘maar er zijn toch steeds minder leerlingen?’ Deels is dat inderdaad het geval. In delen van het land is de demografische krimp sterk. In die regio’s zet juist het feit dat sommige besturen voor hun scholen structureel te weinig leerlingen hebben aan tot bestuurlijke fusies. De schaal van de school in deze regio’s neemt zeker niet toe; maar – de resterende – schoolbesturen krijgen wel meer scholen onder hun hoede en gaan opereren in geografisch grotere gebieden.

Daar waar het leerlingenaantal niet afneemt, met name in en rond de grote(re) steden en daar waar grootschalige nieuwbouw plaatsvindt, neemt niet alleen de schaal van scholen toe, maar zien verschillende schoolbesturen ook hun aantal scholen toenemen. Verder is, naast het leerlingenaantal, ook de toenemende bestuurlijke dynamiek en complexiteit in regio’s een factor die veel bestuurders aanzet tot – op zijn minst: het nadenken over – fusievoornemens.

*Geen wijziging van de trend aanstaande*

In zijn recente proefschrift *Beleidsdynamiek en schaalpolitiek* over fusiebewegingen in enkele (semi-)publieke sectoren geeft Portengen treffend aan dat de bestuurlijke schaalvergroting ook de komende decennia in het onderwijs

---

<sup>49</sup> Bijvoorbeeld door instanties of partijen die bereid zijn te investeren in passende ondersteuning voor dergelijke bevlogen vrijwilligersbesturen.

én daarbuiten zal doorgaan.<sup>50</sup> Organisaties streven immers naar overleven, ook in lastiger omstandigheden als die van krimp. Bestuurders opereren daarbij op basis van rationele motieven, waarvan al enkele hiervoor zijn aangestipt, maar ook op basis van hetgeen zij om zich heen zien gebeuren. Oftewel: ‘als de buurman een fusie een oplossing vindt, is dat misschien voor mij ook wel een optie’.<sup>51</sup> Ten slotte stipt Portengen aan dat soms ook persoonlijke motieven van bestuurders een rol spelen bij (het nadenken over) fusies. Gegeven die baaierd aan motieven én de omstandigheid dat het landelijk beleid voor schaal in de semipublieke sector een wat ambigu karakter draagt – Portengen noemt dit de *dubbele schaalbeweging*<sup>52</sup> – lijkt het het meest waarschijnlijk dat in ieder geval de bestuurlijke schaalvergroting ook de komende tijd gewoon doorgaat.

Is dat een goede of een slechte zaak? Dat ligt eraan hoe je het bekijkt. Soms is schaalvergroting dé manier om voorzieningen toch nog (enige tijd) overeind te kunnen houden. In andere omstandigheden schiet de complexiteit – die in een grotere organisatie nu eenmaal óók toeneemt – te ver door en ontstaan onbestuurbare organisaties, hetgeen we bij Scholengroep Amantis hebben gezien. Tegelijkertijd weten we dat éénpitters, die met grote bevlogenheid een relatief kleine school in stand houden, enorm bijdragen aan de sociale cohesie van de betreffende gemeenschap; bestuurlijk fuseren kan daar alleen maar afbreuk aan doen. Maar juist die stap is soms onvermijdelijk als behoud van de voorziening en/of onderwijskwaliteit in het geding is.

Het lastige hierbij is – zoals ik eerder al opmerkte – dat ook uit onderzoek niet blijkt wat in welke omstandigheid nu precies wijsheid is als het gaat om sturen op schaalgrootte in het funderend onderwijs.

50 R. Portengen, *Beleidsdynamiek en schaalpolitiek. Opkomst van de menselijke maat in schaalbeleid?* Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2018.

51 P.J. DiMaggio & W.W. Powell, ‘The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields.’ In: *American Sociological Review*, Vol. 48, No. 2 (Apr., 1983), pp. 147-160.

52 In het onderwijs komt deze ietwat ambigue beleidslijn er volgens Portengen op neer dat enerzijds kleine scholen en kleine besturen in krimpregio’s worden gestimuleerd te fuseren, terwijl anderzijds tegelijkertijd een uitgangspunt is dat ‘de cultuur om te groeien’ moet worden doorbroken. A.w., p. 271.

## 4 SCHAAL IN BESCHOUWING

Laten we de fusietoets letterlijk en figuurlijk achter ons laten. En laten we kijken naar hetgeen de komende tijd van belang is als het gaat om schaal en school.

### *Centrale verantwoordelijkheid, decentrale beslissingen*

In het voorgaande heb ik aangegeven dat, als het om sturen op schaal gaat, in het funderend onderwijs sprake is van een interessante, spannende verhouding tussen centraal en decentraal. De overheid dient een toegankelijk, in de zin van beschikbaar onderwijsbestel te garanderen; daartoe zijn er regels en bekostigingsvoorwaarden voor openbaar en bijzonder onderwijs. Er zijn bepalingen die zien op *minimale* schaal van scholen, maar geen bepalingen waarmee wordt gestuurd op een *maximale* omvang van een school of schoolbestuur – zo een dergelijke sturing al inhoudelijk aannemelijk te maken valt, hetgeen tot op heden niet zo is. Bovendien gaat ons bestel uit van een decentrale structuur, waarbij het ten principale aan de lokaal en regionaal georiënteerde schoolbesturen is om te beslissen over schaal. De interessante spanning zit dan in de vraag hoe de decentrale beslissingen over schaal zich verhouden tot de centrale verantwoordelijkheid voor het voorzieningenniveau in het stelsel. Belangrijke aspecten daarin zijn wat mij betreft of, en zo ja, hoe specifiek onderwijsaanbod, i.c. (voortgezet) speciaal onderwijs, praktijkonderwijs en beroepsgerichte vmbo-profielen, in alle regio's bereikbaar blijft voor leerlingen die daarop zijn aangewezen. En voorts op welke wijze voor ouders, die dat wensen, onderwijs op grond van hun richting of levensbeschouwelijk neutraal openbaar onderwijs beschikbaar blijft.

De afgelopen periode heeft uitgewezen dat het vrij lastig is om deze spanning te verhelpen door het slaan en toepassen van een centraal kader, i.c. de fusietoets. Die poging is voor het funderend onderwijs binnenkort in ieder geval ten einde. Hoe dan verder?

### *Meer referentiepunten wenselijk*

Om te beginnen is het, denk ik, van belang dat we ervan uitgaan dat het niet goed mogelijk is om aan te geven wat wijsheid is als het gaat om sturen op schaal in deze onderwijssector. De variëteit van omstandigheden en vertrekpunten, lokaal en regionaal, is schier oneindig. Beslissingen over schaal

vergen, anders gezegd, altijd een weging naar die lokale en regionale omstandigheden. Tegelijkertijd verwacht ik dat bestuurders en bijvoorbeeld medezeggenschapsraden het wel op prijs zouden stellen als er referentiepunten zouden zijn, kwantitatief én kwalitatief, om naar te kijken ten tijde van fusievoornemens. Om de omstandigheden ter plaatse mee te kunnen vergelijken en toe te passen indien gewenst.

Om tot dergelijke punten te komen, is het nodig feiten in beschouwing te nemen en te houden. Ik denk dan aan het periodiek en eenduidig beschikbaar komen van (basis-)gegevens over in ieder geval:

- 1    aantallen scholen en schoolbesturen;
- 2    de gemiddelde schoolgrootte en gemiddelde bestuursomvang;
- 3    de toegepaste rechtsvormen en de variëteit daarbinnen, waaronder vrijwilligersbestuur, holding en personele unie;
- 4    de spreiding en beschikbaarheid van (specifieke) schoolsoorten in regio's, en van onderwijs naar levensbeschouwelijke richting alsook neutraal openbaar onderwijs.

Het zou een idee kunnen zijn om deze informatie transparant en daarmee voor een breed publiek begrijpelijk, voorzien van duidelijke indicatoren, bijvoorbeeld eens per vier jaar geïntegreerd te publiceren. Een periodieke schouw op schaal zogezegd, waaraan bestuurders, toezichthouders en stakeholders belangrijke referentiepunten kunnen ontleenen.

Als onderdeel van die schouw op schaal kan dan eveneens periodiek een beeld worden gegeven van de inhoudelijke motieven achter gerealiseerde fusies. Daarvoor is dan uiteraard wel de input nodig vanuit de fusie-effectrapportages. Die daartoe dan zouden moeten worden verzameld door een orgaan of gremium dat op geanonimiseerde wijze over de inhoud van de rapportages kan berichten.

#### *Zicht houden op schaalgrootte in het onderwijs*

In lijn met het decentrale zwaartepunt in ons bestel is het wellicht geen vreemde gedachte om deze schouw op schaal te verbinden aan de monitor op de governancecodes in het primair en voortgezet onderwijs die, zoals u weet, eveneens periodiek plaatsvindt. Zo is het niet de overheid die vanuit 'centraal' het vergrootglas legt op de uitkomst van decentrale beslissingen, maar is het het decentrale niveau zelf dat langs deze lijn de ontwikkeling

transparant maakt. En om te borgen dat het gebeurt, zou wellicht bij de wet waarmee de fusietoets in het primair en voortgezet onderwijs wordt afgeschaft, als ware het een omgekeerde evaluatiebepaling, kunnen worden bepaald dat als de schouw op schaal niet of niet afdoende via de governance-monitor wordt opgepakt, deze alsnog door het ministerie van OCW wordt opgesteld en wordt overlegd aan de Tweede Kamer.

Zicht houden op schaalgrootte is van groot belang omdat de ontwikkeling van schaal veel zegt over de ontwikkeling van onderwijs in onze samenleving.<sup>53</sup> Door het blijvend in beschouwing nemen van schaalgrootte in het funderend onderwijs kunnen we in ieder geval met elkaar zien wat er gebeurt. De schoolbesturen zijn de komende tijd als eerste aan zet om dat te organiseren.

---

53 A.M.L. van Wieringen, *Onderwijsbeleid in Nederland*. Alphen a/d Rijn: Samsom HD Tjeenk Willink 1996, p. 61.





- R. van Brakel e.a., *Bestuurlijke constructen in het funderend onderwijs. Eindrapport*. Rotterdam: Ecorys 2016.
- J. de Bruin & J. Streefkerk, ' Integraal, maar nog niet collectief. Over de arbeidsvoorwaardelijke positie van IKC-medewerkers.' In: R. van Schoonhoven & F. Brekelmans, *Onderwijs-cao's: robuust genoeg voor de 21e eeuw? Bundel ter gelegenheid van het VU symposium op 12 oktober 2018*. Amsterdam: Vrije Universiteit, p. 101-113.
- W. van Casteren e.a., *Evaluatie Wet fusietoets. Eindrapport*. Nijmegen: ResearchNed 2015.
- Commissie Fusietoets Onderwijs, *Tussentijdse evaluatie fusietoets in het onderwijs*. Den Haag: CFTO 2012.
- Commissie Fusietoets Onderwijs, *Praktijkervaringen 2011-2015 van de Commissie Fusietoets Onderwijs en voorstellen tot verbetering. Bijdrage aan de evaluatie van de Wet fusietoets in het onderwijs*. Den Haag: CFTO 2015.
- P.F. van der Heijden, F.B.J. Grapperhaus, G.J.J. Heerma van Voss, L. Timmerman & E. Verhulp, *Medezeggenschap: ontwikkelingen in de 21e eeuw. Notitie juni 2012*. Den Haag: SER 2012.
- A. O. Hirschmann, *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard: Harvard University Press 1990.
- Inspectie van het Onderwijs, *De kwaliteit van het bestuurlijk handelen in het funderend onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2013.
- Inspectie van het Onderwijs, *Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2014/2015*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2016.
- Inspectie van het Onderwijs, *Functionele scheiding van bestuur en toezicht in de praktijk. Interne checks & balances bij een functionele scheiding van bestuur en intern toezicht in het funderend onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2018.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing. Gezamenlijke richtinggevende uitspraken met betrekking tot de gewenste ontwikkelingen in de bestuurlijke verhoudingen in primair en voortgezet onderwijs*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1994.
- M.F. Nolen, *De bestuurder in het onderwijs: De juridische positie van de bestuurder in vijf onderwijssectoren*. Den Haag: Boom Juridisch 2017.
- Onderwijs maak je samen & De Brink Foundation, *The Dutch way in education. Teach, learn & lead the Dutch way*. Helmond: OMJS/De Brink Foundation 2018.
- Onderwijsraad, *Variëteit in schaal*. Den Haag: Onderwijsraad 2005.
- Onderwijsraad, *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs. Waarborgen voor keuzevrijheid en legitimatie*. Den Haag: Onderwijsraad 2008.
- Onderwijsraad, *De waarde van bestuurlijke schaal*. Den Haag: Onderwijsraad 2010a.
- Onderwijsraad, *Verzelfstandiging in het onderwijs II*. Den Haag: Onderwijsraad 2010b.
- Onderwijsraad, *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief. Nieuwe richtingen aan de vrijheid van onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad 2012.
- Onderwijsraad, *Publieke belangen dienen. Naar bestuurlijk evenwicht tussen overheid en onderwijsinstellingen*. Den Haag: Onderwijsraad 2013.
- Onderwijsraad, *Een onderwijsstelsel met veerkracht*. Den Haag: Onderwijsraad 2014.

- Onderwijsraad, *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad 2017.
- Onderwijsraad, *Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd. Agenda voor een landelijk beraad over de rol van gemeenten bij onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad 2018.
- C.H.C. Overes, 'Bestuur en toezicht bij rechtspersonen, mede in de semi-publieke en non-profit sector.' In: *Preadviezen Vereniging Handelsrecht* 2016.
- R. Portengen, *Beleidsdynamiek en schaalpolitiek. Opkomst van de menselijke maat in schaalbeleid?* Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2018.
- R. van Schoonhoven, *Voorzet voor een onderzoek naar versterking van de horizontale dialoog in het mbo (vu paper)*. Amsterdam: Vrije Universiteit 2018.
- P. Slaman e.a., *In de regel vrij. 100 jaar politiek rond onderwijs, cultuur en wetenschap*. Den Haag: Ministerie van OCW 2018.
- J.A.P. Veringa & L. Schouten, 'Ontwikkelingen in de governance van onderwijsinstellingen en de rol van medezeggenschap daarbij'. In: *RegelMaat*, 2016 (13), 1, p. 30-41.
- F. de Vijlder e.a., *Medezeggenschap onder het vergrootglas. Een themaonderzoek in het kader van de governance vo*. Nijmegen: Hogeschool van Arnhem en Nijmegen 2017.
- K. Vos & J.C. Looise, 'Is er toekomst voor medezeggenschap?' In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 2016, 2, p. 89-92.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Van tweeluik naar driehoeken. Versterking van interne checks and balances bij semi-publieke organisaties*. Amsterdam: Amsterdam University Press 2014.
- A.M.L. van Wieringen, *Onderwijsbeleid in Nederland*. Alphen a/d Rijn: Samsom HD Tjeenk Willink 1996.
- A.M.L. van Wieringen, 'Organisatie van het onderwijsbestel'. In: R. Klarus & F. de Vijlder (red.), *Wat is goed onderwijs? Bestuur en regelgeving*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2010, p. 41-60.



Commissie Fusietoets Onderwijs  
Tot 1 januari 2019

Postbus 30205  
2500 GE Den Haag  
[www.cfto.nl](http://www.cfto.nl)

CFTO | Commissie  
Fusietoets  
Onderwijs

